VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 70)**

z dnia 18 lipca 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 70)

18 lipca 2018 r.

Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych, obradująca pod przewodnictwem posła **Włodzimierza Bernackiego (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 17 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, wniosków z dnia 4 listopada 2017 r. oskarżyciela subsydiarnego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watch Dog, reprezentowanego przez radcę prawnego Adama Kuczyńskiego, o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posłów: Jarosława Kaczyńskiego, Ewy Kopacz i Grzegorza Schetyny;

– rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 r. (druk nr 2726) w zakresie działania Komisji.

W posiedzeniu uczestniczył **Stanisław Jarosz** dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jolanta Szymańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Tomasz Czech, Piotr Podczaski** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego, **Piotr Chybalski** – ekspert ds. legislacji z Biura Analiz Sejmowych oraz **Dariusz Pietruszka** asystent przewodniczącego Komisji.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam posłów, członków Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Stwierdzam kworum. Witam przedstawicieli Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia został państwu posłom dostarczony. Materiały dotyczące posiedzenia, zgodnie z regulaminem Komisji, zostały przekazane do zamykanych skrytek. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że porządek został przyjęty. Nie słyszę sprzeciwu.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Chciałbym państwa poinformować, że dyrektor z Najwyższej Izby Kontroli utknął niestety w Biurze Przepustek i dlatego proponuję, żebyśmy najpierw zrealizowali punkt porządku dziennego, który był pierwotnie oznaczony jako pkt 2. Jeśli przedstawiciele NIK pojawi się na naszych obradach, wówczas pierwotny pkt 1 zrealizujemy jako pkt 2. Gdyby jednak panu dyrektorowi nie udało się do nas dotrzeć na czas, to ponieważ jutro mamy kolejne posiedzenie Komisji Regulaminowej, o ten punkt rozszerzymy porządek dzienny jutrzejszego posiedzenia. Czy akceptujecie państwo tę propozycję?

Poseł Jarosław Urbaniak (PO):

Na czym polega problem?

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Chodzi o to, że gdzieś zawieruszyła się stała przepustka pana dyrektora i dlatego, mimo że przedstawiciel NIK został odpowiednio wcześniej zgłoszony do Biura Przepustek, nie może w tej chwili dostać się do Sejmu. Sprawa jest wyjaśniania. Dziękuję za zrozumienie.

Szanowni państwo, przechodzimy do realizacji punktu porządku dziennego, który był pierwotnie oznaczony jako pkt 2. Przewiduje on zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 17 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, wniosku radcy prawnego pana Adama Kuczyńskiego, pełnomocnika oskarżyciela subsydiarnego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watch Dog Polska, o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posłów: Jarosława Kaczyńskiego, Ewy Kopacz i Grzegorza Schetyny. Pan marszałek zwrócił się do naszej Komisji z pytaniem, czy w sytuacji opisanej w załączonych materiałach przedmiotowe wnioski wypełniają wymóg, o którym mowa w art. 7b ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a który polega na tym, że wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem prokuratora generalnego.

Otwieram dyskusję. O zabranie głosu proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych pana Piotra Chybalskiego, który jest autorem wewnętrznej ekspertyzy na ten temat. Bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Piotr Chybalski:

Dziękuję, panie przewodniczący. Piotr Chybalski, Biuro Analiz Sejmowych. Szanowni państwo, z tym wnioskiem wiąże się jeden, ale za to bardzo istotny problem proceduralny. Wnioskodawcą jest Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watch Dog Polska, które jest oskarżycielem subsydiarnym w sprawie dotyczącej trójki posłów wymienionych przez pana przewodniczącego. Wspomniany problem proceduralny polega na rozstrzygnięciu, czy oskarżyciel subsydiarny w sprawie karnej może samodzielnie wnieść do Sejmu wniosek w sprawie zniesienia immunitetu, czy też tego rodzaju wniosek musi być, podobnie jak inne wnioski tego typu, przedłożony za pośrednictwem prokuratora generalnego.

W przedmiotowej sprawie prokuratura odmówiła przedłożenia tego wniosku. Stwierdziła jednocześnie, że wniosek powinien zostać przedłożony przez oskarżyciela subsydiarnego. W piśmie dołączonym do materiałów sprawy prokuratura stwierdza, że obowiązek przedkładania wniosków o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej za pośrednictwem prokuratora generalnego dotyczy spraw, w których w grę wchodzą przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, prowadzone przez prokuratora. W przypadku, kiedy mamy do czynienia z oskarżycielem subsydiarnym, nie występuje obowiązek uzyskania pośrednictwa prokuratora generalnego.

Zwracam uwagę na fakt, iż prokuratura podkreśla, że aby uruchomić instytucję subsydiarnego aktu oskarżenia prokurator musi najpierw odmówić przedłożenia aktu oskarżenia. Cytuję stosowny fragment pisma prokuratury: „W takim bowiem stanie rzeczy jakakolwiek ingerencja prokuratora generalnego, w szczególności o merytorycznym charakterze, podważałaby samą istotę gwarancji przyznanych pokrzywdzonym mocą przepisów k.p.k., ponownie uzależniając możliwość kierowania przez nich skargi od prokuratury". Trudno się nie zgodzić z takim stanowiskiem. Jeżeli uznamy, że istnieje obowiązek wystąpienia za pośrednictwem prokuratora generalnego, to najpierw mielibyśmy sytuację, kiedy prokurator odmawia złożenia aktu oskarżenia, a potem oskarżyciel subsydiarny występowałby ponownie do prokuratora, tylko że tym razem już prokuratora generalnego, o to, aby ten przedłożył stosowny wniosek. Takie rozwiązanie jest oczywiście niefunkcjonalne i dlatego już od kilkunastu lat doktryna postuluje dokonanie stosunkowo niewielkiej nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła, która umożliwi wprost oskarżycielowi posiłkowemu wnoszenie wniosków immunitetowych.

Zgadzając się z tą częścią stanowiska prokuratury, nie podzielam jednak jej opinii, że obecny stan prawny stanowi lukę. W najlepszym razie można jedynie mówić o tzw. luce pozornej, czyli że przepis nakazujący oskarżycielowi subsydiarnemu przedłożenie wniosku za pośrednictwem prokuratora generalnego jest niefunkcjonalny i niecelowy, ale to nie znaczy, iż mamy do czynienia z luką prawną. Zgodnie z art. 7b ust. 1 ustawy

o wykonywaniu mandatu posła i senatora, za pośrednictwem prokuratora generalnego składa się każdy wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Nie ma znaczenia, czy sprawę prowadzi prokurator, czy też akt oskarżenia został wniesiony przez oskarżyciela subsydiarnego. Dlatego także i w sprawie, którą obecnie rozpatruje Wysoka Komisja, moim zdaniem obowiązuje wymóg pośrednictwa prokuratora generalnego, mimo że rzeczywiście sprawa potencjalnie, *de lege ferenda*, jest do zmiany.

Chciałbym jeszcze zauważyć, że dotychczasowa praktyka jest taka, iż przez minionych kilkanaście lat prokuratura przekazywała do Sejmu wnioski immunitetowe, których autorami byli oskarżyciele subsydiarni. Obecny przypadek świadczy więc o zmianie poglądu i stanowiska prokuratury. Praktyka, o której wspominam, trwała również w bieżącej kadencji Wysokiej Izby, już po ustrojowych zmianach, jakie się dokonały w prokuraturze.

Wysoka Komisjo, istotą problemu, który stoi przed państwem, jest zatem rozstrzygnięcie, czy w sprawach, w których wniosek immunitetowy jest autorstwa oskarżyciela subsydiarnego, konieczne jest pośrednictwo prokuratora generalnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Dziękuję przedstawicielowi Biura Analiz Sejmowych. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos w tej kwestii?

Poseł Jarosław Urbaniak (PO):

A co z drugą opinią?

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Na sali mamy autora jednej opinii. Druga opinia pochodzi z Biura Legislacyjnego. Obydwie opinie, jak państwo mogliście się zorientować czytając, w pewnej części są zbieżne, a jedynie różnią się we fragmencie, który zawiera komentarz do decyzji prokuratury. Chodzi o materię, która dotyczy uznania za zasadne przedłożenia przez prokuratora generalnego wniosku skierowanego, w tym przypadku, przez organizację Watch Dog.

Kto z państwa chciałby zabrać głos? Pan poseł Matusiewicz, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, uważam, że stanowisko przedstawione przez eksperta z BAS jest w pełni uzasadnione. Możemy bowiem mieć do czynienia z taką sytuacją, że w każdej sprawie z oskarżenia publicznego, w której prokuratura umorzy postępowanie albo odmówi wszczęcia postępowania, pokrzywdzony, a precyzyjnie mówiąc ten, który uznaje się za pokrzywdzonego, ma prawo złożenia zażalenia do sądu i jeśli ten utrzyma stanowisko prokuratury, biegnie mu termin na wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia. Przypominam, że sprawa jest z oskarżenia publicznego. W takich sytuacjach w prokuraturach zdarzają się setki tysięcy umorzeń i zostaniemy zasypani wnioskami o wyrażenie zgody na uchylenie immunitetu. Dlatego będzie lepiej, jeśli sprawa pozostanie w kompetencji prokuratora generalnego. To on powinien decydować, czy wniosek w tej sprawie złożyć, czy go nie składać.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Kto jeszcze chciałby zabrać głos? Szanowni państwo, zwracam uwagę, że mamy zadecydować i przedstawić stosowną opinię panu marszałkowi, czy rozpatrywany wniosek spełnia wszystkie wymogi, jakie przewiduje art. 7b ust. 1. Nie komentując decyzji prokuratury, co chcę wyraźnie podkreślić, stoję na stanowisku, że wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 7b ust. 1. ustawy.

Pan poseł Urbaniak, bardzo proszę.

Poseł Jarosław Urbaniak (PO):

Wysoka Komisjo, najważniejsza rzecz, na którą chciałbym zwrócić państwa uwagę, to postawa prokuratora krajowego. Pewna psychologia, która się przy tej okazji objawiła, jest moim zdaniem wręcz niedopuszczalna. Prokurator krajowy, ni mniej ni więcej, tylko zepchnął problem na naszą Komisję. Główny argument, którym się posłużono, jak czytam, jest niedopuszczalny. Pan prokurator bowiem informuje, że stosuje się w przypadku

oskarżyciela subsydiarnego, *per analogiam*, art. 7b ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jak można stosować, *per analogiam*, art. 7b ust. 2, skoro ten sam artykuł, tylko w ust. 1 wyraźnie mówi, jak postępować w drugim przypadku? Obydwa przypadki są w ustawie opisane. Pozostaje oczywiście problem, o którym mówił ekspert BAS, tzn. zmiana ustawy, ale przy obecnym brzmieniu art. 7b wyciągnięty wniosek jest nieprawidłowy.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na jedną rzecz, która nie została podniesiona w żadnej z przygotowanych opinii, a mianowicie, iż kiedy ust. 1 mówi, że wniosek o uchylenie immunitetu wnosi się za pośrednictwem prokuratora generalnego, to zakładając racjonalność ustawodawcy, a powinniśmy ją chyba przyjąć podczas obrad sejmowej komisji, należy przyjąć, że ten przepis miał czemuś służyć. Jest wyraźnie napisane „za pośrednictwem prokuratora generalnego", a nie „za pośrednictwem prokuratora". A zatem nie każdy prokurator może z tego rodzaju wnioskiem wystąpić do marszałka i do Sejmu. W takim kontekście należy czytać przepisy art. 7b. Pokazują one wyraźnie i precyzyjnie, jaka jest procedura w tego rodzaju przypadkach. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Czy są inne głosy w dyskusji? Jeżeli nie ma więcej zgłoszeń, to chciałbym zaproponować, aby zasadnicza część opinii Komisji zawierała następujące stwierdzenie: „Fakt przedłożenia wniosku przez pełnomocnika oskarżyciela subsydiarnego bez wymaganego ustawą pośrednictwa prokuratora generalnego sprawia, iż wniosek ten nie spełnia wymogów przewidzianych przez ustawę o wykonaniu mandatu posła i senatora, a tym samym nie może stać się przedmiotem dalszego postępowania parlamentarnego".

Czy Biuro Legislacyjne ma jakieś uwagi do przedstawionej propozycji? Nie ma uwag. Czy są jakieś zastrzeżenia lub uwagi ze strony państwa posłów? Nie słyszę. Stwierdzam, że opinia Komisji zawierająca przedstawioną wyżej treść zostanie przesłana panu marszałkowi.

Na tym zakończyliśmy rozpatrywanie tego punktu. Na szczęście zdołał do nas dotrzeć przedstawiciel Najwyższe Izby Kontroli. Witamy pana dyrektora i przepraszamy za niedogodności związane z dłuższym niż zwykle pobytem w Biurze Przepustek.

Szanowni państwo, przystępujemy do rozpatrzenia pkt 2 porządku dziennego, czyli zaopiniowania dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 r., druk nr 2726, w zakresie działania Komisji. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z posłów chciałby zabrać głos? Przewodniczący Głogowski, bardzo proszę.

Poseł Tomasz Głogowski (PO):

Wysoka Komisjo, korzystając z okazji, że panu dyrektorowi udało się jednak przedrzeć przez Biuro Przepustek i dotrzeć na nasze posiedzenie, chciałbym poprosić o kilka zdań na temat tego, co najbardziej interesującego udało się NIK dostrzec podczas ubiegłorocznych kontroli prowadzonych w instytucjach, których działalnością zajmuje się Komisja Regulaminowa? Mam na myśli Kancelarie Sejmu, Senatu i Prezydenta RP oraz Krajowe Biuro Wyborcze. Czy zauważyliście państwo jakieś zjawiska, na które warto byłoby zwrócić uwagę parlamentarzystów?

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli Stanisław Jarosz:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, departament, którym mam zaszczyt kierować, kontroluje instytucje znajdujące się w zakresie kompetencji Komisji Regulaminowej, takie jak Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP i Krajowe Biuro Wyborcze. Są to bardzo specyficzne jednostki. NIK może je badać tylko pod względem prawidłowości wydawania publicznych pieniędzy, a w innym zakresie tylko w przypadku, kiedy otrzymamy zlecenie ze strony innych organów Sejmu.

Co roku przeprowadzamy w wymienionych jednostkach kontrole budżetowe. Rok 2017 był na przykład o tyle interesujący, że kontrolując Krajowe Biuro Wyborcze, wyszło

nam, iż wystąpiła istotna poprawa, jeśli chodzi o porównanie z latami wcześniejszymi. Jak być może państwo pamiętacie, przed dwoma laty Najwyższa Izba Kontroli, badając Krajowe Biuro Wyborcze, dotarła do szeregu nieprawidłowości, m.in. w zakresie funkcjonowania systemów informatycznych, zarządzania finansami itd. Po kontroli NIK przedstawiciele Krajowego Biura Wyborczego twierdzili, iż postarają się wdrożyć w życie nasze wnioski i zalecenia. W kontroli za 2016 r. nie mogliśmy jeszcze sprawdzić tych deklaracji, ponieważ upłynęło zbyt mało czasu, ale w 2017 r. było już to możliwe. Należy stwierdzić, że faktycznie widać postęp, jeśli chodzi o podejście do systemów informatycznych i sposób zarządzania w Krajowym Biurze Wyborczym i dlatego w tym roku mogliśmy już wystawić pozytywną opinię kontrolowanej jednostce.

Jeśli chodzi o Kancelarie Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, to w wyniku kontroli za 2017 r. otrzymały one także pozytywne opinie. Jeśli chodzi o Kancelarie Sejmu i Senatu, to NIK prezentowała posłom wyniki kontroli, przede wszystkim chodzi o realizację inwestycji, która jest wykonywana za ścianą. Rok wcześniej zgłaszaliśmy pewne zastrzeżenia odnośnie do sposobu zajmowania się tą inwestycją, ale w 2017 r. zaobserwowaliśmy w tym zakresie istotny postęp, aczkolwiek pewne niedociągnięcia jeszcze występowały. Z tego, co wiem, zwrócił państwu na nie uwagę mój zastępca, który prezentował wyniki przeprowadzonej kontroli. W Kancelarii Prezydenta RP nie stwierdziliśmy żadnych istotnych nieprawidłowości.

Tak wygląda, w bardzo dużym skrócie, obszar działania mojego departamentu, który pokrywa się z obszarem zainteresowania Wysokiej Komisji. Departament zajmuje się oczywiście kontrolą budżetową w całej administracji publicznej. W departamencie pracuje w sumie 51 osób. Myślę, że warto nadmienić, iż prowadzimy także bardzo trudne kontrole podmiotów działających na rynku finansowym. Niebawem powinniśmy przekazać Wysokiej Izbie i opinii publicznej wyniki kontroli dotyczącej kredytów walutowych. Skontrolowaliśmy kredyty w walutach obcych udzielane na zakup nieruchomości. Ta kontrola jest już zakończona, a opracowanie raportu znajduje się na końcowym etapie. Przeprowadziliśmy także kontrolę nadzoru nad systemem bankowym. Ta kontrola jest już także zakończona, a informacja pokontrolna znajduje się w przygotowaniu.

Z ciekawszych kontroli można wymienić tę, która państwa wprawdzie nie dotyczy bezpośrednio, ale zjawiska zdiagnozowane na rynkach finansowych pokazują, że warto było zająć się tym tematem. Mam na myśli tzw. rynek Forex i funkcjonowanie kantorów internetowych. Wyraźnie widać, że odpowiednie służby naszego państwa powinny zająć się efektywniej niż dotychczas tym obszarem.

Najtrudniejsza kontrola, którą obecnie realizujemy, dotyczy reformy Krajowej Administracji Skarbowej. Postaramy się najlepiej jak umiemy wywiązać z tego zadania, ale zwracam uwagę, że chodzi o operację przeprowadzoną na ogromnym zbiorowisku ludzi. Chodzi o kilkadziesiąt tysięcy pracowników. Przekształcenie prowadzono w bardzo dużym tempie i odbywało się ono na żywym organizmie. Pamiętajmy, że dochody do budżetu państwa są ściągane cały czas, niezależnie od tego, czy jest wdrażana reforma, czy nie.

Ostatnia rzecz, o której chcę wspomnieć, to kontrola, która rozpocznie się na jesieni. Będzie ona przeprowadzona w wyniku wystąpienia ze strony Komisji Finansów Publicznych. Chodzi o sprawdzenie nadzoru nad poborem VAT w okresie ostatnich dziesięciu lat. Została już powołana przez Wysoką Izbę komisja śledcza w tej sprawie. Nasze badanie, którego efekt jest spodziewany pod koniec roku, ma pokazać, co się działo ze strony służb państwa w zakresie nadzoru nad poborem podatku VAT w minionych dziesięciu latach.

Jeśli macie państwo jeszcze jakieś pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Pan przewodniczący Opioła, bardzo proszę.

Poseł Marek Opioła (PiS):

Jedno pytanie, panie dyrektorze. Kiedy będą efekty kontroli NIK dotyczącej Krajowej Administracji Skarbowej?

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Stanisław Jarosz:

W tej chwili kontrola trwa. Ma się zakończyć do końca sierpnia. Biorąc pod uwagę badany obszar liczymy się z tym, że dojdzie do całego szeregu odwołań, czyli zostaną zgłoszone zastrzeżenia. Już w tej chwili docierają do nas sygnały ze strony Ministerstwa Finansów, że występują istotne różnice zdań pomiędzy kontrolerami i kontrolowanymi. Spodziewamy się, że proces odwoławczy potrwa przez całą jesień. Zgodnie z planem, jeśli mnie pamięć nie myli w lutym albo najpóźniej w połowie marca 2019 r., powinniśmy przekazać raport do Sejmu.

Poseł Marek Opioła (PiS):

Czy to będzie materiał jawny?

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Stanisław Jarosz:

Tak, to będzie raport jawny. Jeśli okaże się, że zawiera on jakieś elementy niejawne, to oczywiście zostaną one wyłączone. Na dziś wydaje się, że całość materiału powinna być jawna.

Poseł Marek Opioła (PiS):

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Czy ktoś z członków Komisji chciałby zgłosić jakieś uwagi do sprawozdania NIK w zakresie działania naszej Komisji? Nie widzę. W tej sytuacji proponuję przyjęcie opinii, że Komisja, w zakresie swoich prac, nie wnosi uwag do Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 r. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjęła powyższą opinię. Sprzeciwu nie słyszę. Dziękuję bardzo.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny. Zamykam posiedzenie Komisji.